

Ausnahmezustand als Normalität

Armed Forces (Special Powers) Act

Jiten Yumnam

Das Sonderermächtigungsgesetz für das indische Militär und seine Verbündeten (*Armed Forces (Special Powers) Act*; AFSPA) trat im Nordosten Indiens 1958 in Kraft und sollte ursprünglich dazu dienen, einen auf kurze Zeiträume befristeten gesetzlichen Rahmen zu schaffen, um bewaffnete Aufstände zu bekämpfen. Im Bundesstaat Jammu und Kaschmir ist AFSPA seit 1990 in Kraft. Auf der Grundlage dieses spezifischen Instruments zur Aufstandsbekämpfung ist allerdings ein permanenter Ausnahmezustand geworden, der faktisch überwiegend zivilen Protest gängelt oder unterdrückt. Der Text beleuchtet Hintergrund und rechtstaatliche Aspekte (siehe auch Heft 3-2016).

Im Nordosten Indiens war die Anwendung des AFSPA zunächst auf die Bundesstaaten Assam und Manipur beschränkt. Seit 1972 wird die Sonderermächtigung auch in anderen Nordost-Bundesstaaten angewandt: Tripura, Meghalaya, Arunachal Pradesh, Mizoram und Nagaland. Ebenfalls seit 1972 kann die Unionsregierung in Delhi auch gegen den Willen einer Landesregierung ein Gebiet zum „Krisengebiet“ erklären und AFSPA in Kraft setzen. Ohne Zweifel gab und gibt es bewaffnete aufständische Gruppen, die vor Mord und Terror nicht zurückschrecken. Nach Anschlägen ist es allerdings häufig so, dass die Aufständischen bereits weg sind, bevor staatliche Sicherheitsorgane auf den Plan treten. Am Ort des

Geschehens bleibt die Zivilbevölkerung, der pauschal unterstellt wird, mit den bewaffneten Gruppen auf die eine oder andere Art zu kollaborieren. Angesichts der verheerenden Ergebnisse in Form von Folter, „Verschwindenlassen“, außergerichtlicher Tötungen oder Mord wird jedoch nicht erst in jüngerer Zeit gefragt, ob AFSPA nach rechtsstaatlichen Kriterien ein taugliches Mittel für die eigentliche Aufgabenstellung darstellt.

Was bedeutet AFSPA

Der *Armed Forces (Special Powers) Act* stattet die Angehörigen staatlicher Sicherheitskräfte, Grenztruppen (*Border Security Force*) und assoziierte paramilitärische Verbände bei Operationen in Krisengebieten (*disturbed areas*) mit uneingeschränkten Vollmachten aus und führt faktisch zur Straffreiheit. Der Begriff Krisengebiet ist im Gesetz (AFSPA Abschnitt 3) außerdem vage formuliert. Besonders gravierend ist Abschnitt 4 des AFS-

PA in Verbindung mit Abschnitt 15. Auch ein nicht im Dienst befindlicher Offizier der Streitkräfte kann auf bloßen Verdacht hin eine Person töten, um „die öffentliche Ordnung aufrecht zu erhalten“ (Abschnitt 4.a). Ebenso können die Streitkräfte und assoziierte Truppen Verdächtige ohne Haftbefehl festnehmen und in Haft halten, oder Eigentum zerstören, das im Verdacht steht, von Aufständischen genutzt worden zu sein. Laut Abschnitt 5 sollen Verhaftete zwar „baldmöglichst“ der Polizei übergeben werden. Der Wortlaut gibt jedoch keine genaue Zeitbeschränkung vor. Die einzige Möglichkeit der Haftprüfung eröffnet das *habeas corpus*-Verfahren, soweit Zugang zu einem Gericht besteht. Ohne ausdrückliche Erlaubnis der Unionsregierung kann allerdings kein Angehöriger der Streitkräfte vor Gericht gebracht werden (AFSPA Abschnitt 6). Obwohl die Sicherheitskräfte unter AFSPA den Zivilbehörden vordringlich „Hilfe“ leisten sollen, bedeutet AFSPA ein uneingeschränktes Militärrecht – faktisch Kriegsrecht – auf unbestimmte Zeit.

Unabhängige Beobachter stellen vor allem in folgenden Bereichen gravierende Menschenrechtsverletzungen bei staatlichen Operationen im Kontext von AFSPA fest: Folter, extrale-



Zeitungsausschnitt über einen Mord am helllichten Tag in Imphal (Hauptstadt Manipurs) 2009 durch indische Sicherheitskräfte an einem etwa 30-jährigen Mann. Auf einem Ausschnitt ist er noch lebendig, auf einem anderen Ausschnitt tot, angeblich in einer Kampfhandlung erschossen.

Bild: privat



Demonstration in Genf zum Notstandsgesetz AFSPA in Jahr 2014

Bild: privat

gale Tötungen, Tod in Gefängnissen, exzessive Gewalt gegen Protestbewegungen, sexualisierte Gewalt, willkürliche Verhaftungen, manipulierte oder verschleppte Strafprozesse und die Straflosigkeit der Angehörigen der Sicherheitsorgane. Berühmt-berühmt sind die paramilitärisch organisierten und in die Kommandostruktur des Militärs integrierten *Assam Rifles* oder *Tripura State Rifles*, denen Morde und extralegale Tötungen zur Last gelegt werden, ohne dass je ein Verfahren gegen sie eröffnet worden wäre.

Debatten um AFSPA

In Indien sprechen sich seit längerem nicht nur Menschenrechtsorganisationen für die Abschaffung des AFSPA aus. Das vom Innenministerium der Unionsregierung 2004 eingesetzte *Reddy-Committee* kam in seinem Bericht vom Juni 2005 zu dem Schluss, AFSPA sei zum Symbol der Unterdrückung, zum Hassobjekt und Instrument der Diskriminierung und Willkür geworden. Der Einsetzung der Kommission waren intensive Proteste gegen die Vergewaltigung und den Mord an *Thangjam Manorama* im Juli 2004 durch die *Assam Rifles* vorausgegangen.

Das Komitee befand, AFSPA sollte abgeschafft und notwendige Notstandsmaßnahmen in bestehende Gesetzeswerke integriert werden; namentlich den *Unlawful Activities (Prevention) Act* von 1967. Ebenso empfahl das Komitee, Notstandsregelungen alle sechs Monate durch das Parlament überprüfen zu lassen. Die Schlussfolgerungen wurden 2005 dem Premierminister und der Unionsregierung übergeben, ohne dass entschiedene Maßnahmen ergriffen worden wären. Der Bericht des *Reddy-Komitees* ist im übrigen bislang nicht offiziell präsentiert worden und nur durch die Presse an die Öffentlichkeit gelangt. Die Kommission für administrative Reformen (*Administrative Reforms Commission*) schloss sich 2007 den Empfehlungen des *Reddy-Committee* weitgehend an. Der Bericht wurde jedoch vom damaligen Verteidigungsminister zurückgewiesen.

Im Vorfeld zu diesen Berichten hatte der Oberste Gerichtshof Indiens (*Supreme Court*) im Jahr 1997 in der Sache *Naga People's Movement of Human Rights vs. Union of India* (AIR 1998 SC 431) den AFSPA zwar für mit der Verfassung vereinbar erklärt. Das Gericht befand jedoch, dass Gewaltanwendung auf das notwendige Minimum zu beschränken ist, und Verhaftete innerhalb von 24 Stunden dem Gericht vorzuführen sind.

Weitere Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof sind noch anhängig, die den AFSPA als verfassungswidrig erklären lassen wollen. Auch der vormalige Premierminister Manmohan Singh wollte, laut Rede in Imphal (Landeshauptstadt von Manipur) im Dezember 2006, AFSPA „humanisieren“. Die Premierminister der Bundesstaaten Jammu und Kashmir sowie von Assam sprachen sich gleichfalls öffentlich für die Abschaffung des AFSPA aus. Anfang 2009 drohte die Nationale Menschenrechtskommission dem Innenminister der Unionsregierung, ihn vor die Kommission zu zitieren, sollte die Unionsregierung im Mordfall *Rathojoy Reang* in Tripura keine Anklage gegen einen Offizier und einen Untergebenen der *Assam Rifles* zulassen. Der Druck aus Kreisen der Militärs hat bislang jedoch eine konkrete Maßnahme gegen AFSPA immer wieder verhindert.

Internationale Reaktionen

Renommierte Menschenrechtsorganisationen, UN Vertragsausschüsse und UN Sonderberichterstatter/-innen oder die vormalige UN Hochkommissarin für Menschenrechte, Navanethem Pillay, bezweifeln die rechtstaatliche Tauglichkeit von AFSPA nachdrücklich. Der UNAusschuss zur Überprüfung des Übereinkom-

mens über zivile und politische Rechte (Zivilpakt) beschäftigt sich seit 1991 intensiv mit AFSPA. Der Ausschuss befragte die Regierung Indiens mehrfach nach der Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Völkerrecht, insbesondere mit Blick auf Artikel 6 des Zivilpakts von 1976, dem Recht auf Leben; ohne eine befriedigende Antwort zu erhalten. In gleicher Weise räumen der UN-Verhaltenskodex für Gesetzeshüter (1979) sowie die UN-Prinzipien zum Einsatz von Gewalt und zur Nutzung von Feuerwaffen (1990) dem Recht auf Leben oberste Priorität ein. Auch die UN-Ausschüsse zur Überprüfung des Folterverbots, zur Abschaffung rassistischer Diskriminierung und zu Frauenrechten mahnten die indische Regierung mehrfach, die Regelungen zur Straffreiheit zu ändern und AFSPA insgesamt auf den Prüfstand zu stellen.

Mit diesem Rückenwind haben indische Menschenrechtsorganisationen immer wieder ihre Forderungen gestellt, AFSPA einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Im Anschluss an die Visite des UN-Sonderberichterstatter zu extralegalen Tötungen, Christof Heyns, im März 2012, wurde im September des gleichen Jahres vor dem *Supreme Court* ein neues Verfahren zu insgesamt 1528 Fällen extralegalen Tötungen in Gang gesetzt. Die vom Obersten Gerichtshof eingesetzte Untersuchungskommission (geleitet vom früheren Richter *Santosh Hegde*) wählte sechs exemplarische Fälle aus Manipur aus und kam im Juli 2013 zum Ergebnis, dass die staatlichen Sicherheitsbehörden die Umstände der Tode fälschlich als bewaffnete Auseinandersetzung mit Kombattanten deklariert hatten (Stichwort *fake encounter*). Die indische Unionsregierung unter dem damaligen Ministerpräsident Singh weigerte sich allerdings, die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungsergebnissen zu ziehen und die genannten Fälle einer Revision zu unterziehen. AFSPA bleibt zwar in Kraft, aber das Verfahren vor dem *Supreme Court* ist nach wie vor anhängig, ob-

wohl die Unionsregierung nichts unversucht lässt, dieses Verfahren zu blockieren und möglichst ergebnislos zu beenden.

Zu ähnlichen Feststellungen wie der *Supreme Court* bei Verfahrenseröffnung war das *Justice-Verma*-Komitee im Jahr 2013 gelangt. Nach Fällen schockierender Vergewaltigungen berief die damalige Unionsregierung im Dezember 2012 einen Ausschuss, um Empfehlungen etwa zu Anpassungen des Strafgesetzbuches und beschleunigten Gerichtsverfahren zu erhalten. Der Ausschuss wurde vom ehemaligen Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofes, Chief Justice J.S. Verma geleitet. Das *Justice-Verma*-Komitee kam im Januar 2013 unter anderem zum Ergebnis, dass in Konfliktzonen für Opfer de facto ein rechtloser Zustand herrscht. Dies betreffe insbesondere Gebiete, in denen staatliche und paramilitärische Sicherheitsorgane auf der Basis von AFSPA operierten. Das Komitee empfahl (Empfehlung 12.g), das Notstandsgesetz AFSPA und ähnliche Bestimmungen dieser Art umgehend zu überprüfen und festzustellen, inwiefern sie mit anderen rechtsstaatlichen Grundsätzen vereinbar sind. Darüber hinaus empfahl das Komitee, dass bei Verdacht einer Straftat zu sexualisierter Gewalt durch Militärangehörige die Regierung nicht mehr das Recht haben solle, einen Einspruch gegen polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Ermittlungen einzulegen.

Ermutigende Proteste

Ein Berufungsgericht in Imphal (Bundesstaat Manipur) kam im August 2014 zum Ergebnis, dass an der Rechtmäßigkeit von AFSPA erhebliche Zweifel bestehen. Der Fall selbst bezog sich auf den seit November 2000 andauernden Hungerstreik der Bürgerrechtlerin Irom Chanu Sharmila. Die indischen Behörden hatten Frau Sharmila immer wieder unter der Anschuldigung des versuchten Selbstmords (strafbar nach indischem Ge-

setz) inhaftiert und sie im *Jawaharlal Nehru Institute of Medical Science* in Imphal zwangsernährt. Das Gericht stoppte diese Praxis, wenngleich zwei Tage nach ihrer Freilassung aus dem Krankenhaus die Behörden sie postwendend wieder inhaftierten. Dieses Mal unter dem Vorwand, sie würde sich einer notwendigen medizinischen Untersuchung entziehen. Nach langer Leidenszeit ist Irom Chanu Sharmila inzwischen dauerhaft frei.

Die Diskussionen und Entscheidungen in Indien bedürfen augenscheinlich der kritischen Begleitung auch durch die internationale Öffentlichkeit, um ein rechtsstaatlich und menschenrechtlich tragfähiges Vorgehen zu gewährleisten. Indische zivilgesellschaftliche Organisationen wie internationale Menschenrechtsorganisationen bestehen darauf, AFSPA komplett abzuschaffen und Maßnahmen zum Schutz des Staates in anderen Gesetzeswerken nach rechtsstaatlichen Prinzipien vorzunehmen. Sie sehen sich hierin mit Navi Pillay und anderen Prominenten in den Vereinten Nationen einig. Die neue Unionsregierung unter Premierminister Modi lässt allerdings nicht erkennen, dass sie solchen Appellen gewogen wäre. Er wird nicht zuletzt durch das Ausland immer wieder daran erinnert werden müssen, den AFSPA überhaupt einmal einer rechtsstaatlichen Prüfung zu unterziehen. Alle Unionsregierungen haben dies vermieden. Sie kennen das Ergebnis: AFSPA wäre ersatzlos zu streichen.

*Aus dem Englischen übersetzt
von Theodor Rathgeber*

Zum Autor



Jiten Yunmen arbeitet mit dem *Center for Research and Advocacy* und ist Mitglied des Koordinationskomitees der *Organisation Asia Pacific Indigenous Youth Network* (APIYN). Er war 2009 unter AFSPA inhaftiert.